

University of Groningen

Annotatie bij Hoge Raad 17 oktober 2006

Brouwer J.G., Jan; Schilder A.E., [No Value]

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Brouwer J.G., J., & Schilder A.E., N. V., (2007). *Annotatie bij Hoge Raad 17 oktober 2006*, Nr. AU6741, okt. 17, 2006.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Untitled

AB 2007 , 23

HOGE RAAD (STRAFKAMER)

17 oktober 2006, nr. 00312/05

(Mrs. Davids, Balkema, IJssink, Thomassen, Splinter-van Kan; A-G Vellinga)

m.nt. J.G. Brouwer en A.E. Schilder* [1]

m.nt. A.E. SchilderJ.G. Brouwer

Regeling

WOM art. 7

Essentie

Beëindiging niet-aangemelde openbare manifestatie.

Beëindiging niet-aangemelde openbare manifestatie.

Samenvatting

In de onder 4.4 weergegeven overwegingen van het Hof ligt als zijn oordeel besloten dat een betoging in de zin van de WOM reeds kan worden beëindigd op de enkele grond dat van die betoging in strijd met art. 4 WOM in verbinding met art. 10 APV

's-Gravenhage geen voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester is gedaan. Dit oordeel geeft tegen de achtergrond van de aangehaalde wetsgeschiedenis, geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Het samenstel van WOM en APV houdt in dat in de Gemeente Den Haag ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vóór de openbare aankondiging van een betoging schriftelijk daarvan aan de burgemeester moet worden kennis gegeven.

In dat stelsel past als sluitstuk dat bij het achterwege blijven van zo'n kennisgeving, de burgemeester gebruik mag maken van zijn bevoegdheid opdracht te geven de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Daaraan doet niet af dat de burgemeester van het hanteren van die bevoegdheid kan afzien, indien de genoemde belangen zich daartegen niet verzetten.

Tekst

Arrest op het beroep in cassatie tegen een arrest van het Hof te 's-Gravenhage van 10 mei 2004, nummer 22/001 264-04, in de strafzaak tegen:

verdachte, geboren te X op geboortedatum 1948, te X.

1 De bestreden uitspraak

Het hof heeft in hoger beroep – met vernietiging van een vonnis van de Politierichter in de Rb. te 's-Gravenhage van 21 oktober 2003 – de verdachte ter zake van 'opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten' veroordeeld tot een geldboete van honderdtien euro, subsidiair twee dagen hechtenis.

2 Geding in cassatie

Het beroep is ingesteld door de verdachte. Namens deze heeft mr. N.M.P. Steijnen, advocaat te Zeist, bij schriftuur middelen van cassatie voorgesteld. De schriftuur is aan dit arrest gehecht (niet opgenomen, Red.) en maakt daarvan deel uit.

De A-G Vellinga heeft geconcludeerd tot vernietiging van het bestreden arrest en terugwijzing van de zaak naar het hof teneinde op het bestaande hoger beroep opnieuw te worden berecht en afgedaan.

De conclusie is aan dit arrest gehecht.

3 Beoordeling van het vijfde middel

3.1 Het middel klaagt dat het hof ten onrechte het ter terechtzitting in hoger beroep gevoerde verweer heeft verworpen dat art. 10 Algemene Politieverordening voor 's-Gravenhage 1982 (APV 's-Gravenhage) onverbindend is.

3.2 Het middel kan niet tot cassatie leiden op de gronden genoemd in de conclusie van de A-G onder 53 tot en met 56.

4 Beoordeling van het vierde middel

4.1 Het middel bevat de klacht dat het hof ten onrechte, althans onvoldoende gemotiveerd, heeft geoordeeld dat de omstandigheid dat geen voorafgaande kennisgeving van de betoging was gedaan het bevel om de betoging te beëindigen rechtvaardigde.

Het middel richt zich voorts tegen de verwerping van een op de terechtzitting gevoerd verweer dat het aan de verdachte gegeven bevel om de betoging te beëindigen, onwettig was.

Untitled

4.2 Het hof heeft ten laste van de verdachte bewezenverklaard dat:

hij op 25 juni 2003 te 's-Gravenhage opzettelijk niet heeft voldaan aan een bevel of een vordering, krachtens art. 7, aanhef en onder a Wet Openbare Manifestaties, gedaan door C. Maquelin, brigadier van politie Haaglanden, die was belast met de uitoefening van enig toezicht en/of die was belast met en/of bevoegd verklaard tot het opsporen en/of onderzoeken van strafbare feiten, immers heeft verdachte toen en daar opzettelijk, nadat deze ambtenaar hem had bevolen, althans van hem had gevorderd de demonstratie te stoppen, geen gevolg gegeven aan dit bevel of die vordering.

4.3 De bewezenverklaring steunt op de volgende bewijsmiddelen:

a de verklaring van de verdachte ter terechtzitting in hoger beroep van 26 april 2004, voor zover inhoudende:

Op 25 juni 2003 bevond ik mij met een, groep personen te 's-Gravenhage. Wij waren allen gekleed in witte T-shirts, met de tekstopdruk: 'Stop de oorlog in Irak' en/of 'Geen troepen' en/of 'Irakezen baas in eigen land'. Bij de ingangen van de Tweede Kamer en bij de entree van de parkeergarage onder het Plein werden door ons pamfletten uitgereikt van het Iraaks Platform in Nederland, dit om het standpunt van het Platform tegen de 'Nieuwe Oorlog' duidelijk te maken aan de mensen van de Tweede Kamer. Het Platform was de organisator hiervan. Betrokkene 1 was de coördinator. Wij waren daar met allemaal hetzelfde doel; het gemeenschappelijke gedachtegoed van het Platform uitdragen door middel van het uitreiken van pamfletten.

Ik heb, toen een verbalisant ons op het Plein vorderde de demonstratie te stoppen omdat wij geen schriftelijke toestemming hadden voor het houden van een demonstratie, geroepen dat ik mezelf dan zou laten aanhouden. Ik ben hierop richting de hoofdingang van de Tweede Kamer gelopen en ben daar weer verder gegaan met het uitreiken van de pamfletten. Er werd daar meerdere malen door een politieagent van mij gevorderd de demonstratie te stoppen. Ik gaf daar echter geen gevolg aan en ben uiteindelijk aangehouden.

b een proces-verbaal van politie Haaglanden, opgemaakt door de opsporingsambtenaren C. Maquelin en J. van der Steen, voor zover inhoudende als relaas van de verbalisanten, dan wel een van hen:

Op 25 juni 2003 bevonden wij ons in uniform en met motorsurveillance belast op het Spui te Den Haag. Door een medewerker van de centrale meldkamer van politie Haaglanden werden wij gestuurd naar het Plein te Den Haag, alwaar een demonstratie plaats zou vinden. Aangekomen op het Plein zagen wij ongeveer 20 personen voor de hoofdingang van de Tweede Kamer staan. Wij zagen dat deze personen gekleed waren in witte T-shirts, met daarop de tekst 'Stop de oorlog in Irak'. Ook zagen wij dat op het Plein een spandoek werd opgehangen. Wij zagen dat de personen in de T-shirts personen aanspraken, die de Tweede Kamer in wilden lopen en dat zij zogenaamde 'flyers' uit deelden aan deze personen.

Wij hebben de woordvoerder van de demonstratie aangesproken. Deze man, genaamd betrokkene 1, deelde ons mede dat zij tegen de oorlog in Irak waren en dat zij daarom op het Plein aan het demonstreren waren. Hierop hebben wij betrokkene 1 gevraagd of hij een vergunning, conform artikel 7 lid A Wet openbare manifestaties, had voor het houden van deze demonstratie. Betrokkene 1 deelde ons vervolgens mede dat hij niet in het bezit was van een vergunning voor het houden van een demonstratie. Nadat wij voor betrokkene 1 een proces-verbaal hadden uitgeschreven hebben wij betrokkene 1 gevraagd om de demonstratie binnen 15 minuten te ontbinden. Nadat er ongeveer 15 à 20 minuten verstreken waren zagen wij dat de demonstranten nog steeds geen aanstalten maakten om de demonstratie te ontbinden. Vervolgens hebben wij betrokkene 1 weer aangesproken en hem wederom gevraagd om de demonstratie te ontbinden. Na ongeveer 5 minuten zagen wij dat de demonstranten nog steeds geen aanstalten maakten om de demonstratie te ontbinden. Hierop zijn wij weer op betrokkene 1 toegelopen en heb ik, verbalisant Maquelin, betrokkene 1 en de overige demonstranten gevorderd de demonstratie te stoppen daar men geen schriftelijke toestemming had voor het houden van een demonstratie. Vervolgens hoorden wij een man, die deel uit maakte van de demonstratie, in de groep met luide stem roepen: 'Dan laat ik me aanhouden.' Hierop zagen wij de man in versnelde pas in de richting van de hoofdingang van de Tweede Kamer lopen, kennelijk met de bedoeling de demonstratie daar voort te zetten. De man, die naar later bleek te zijn genaamd verdachte, konden wij net voor de hoofdingang van de Tweede Kamer staande te houden. Hierop heb ik, verbalisant Maquelin, verdachte nogmaals

Untitled

gevorderd om de demonstratie te stoppen en weg te gaan voor de Tweede Kamer. Ik, verbalisant Maquelin, zag dat verdachte niet voldeed aan deze vordering. Wij, verbalisanten, zagen dat verdachte in de deuropening flyers bleef uitdelen aan bezoekers van de Tweede Kamer. Hierop heb ik, verbalisant Maquelin, verdachte nogmaals gevorderd de demonstratie te doen stoppen. Ik zag dat verdachte ook aan deze vordering niet voldeed en door bleef gaan met flyeren.

4.4 De bestreden uitspraak houdt onder meer het volgende in:

Verdachte heeft zich verweerd door te stellen – zakelijk weergegeven en voor zover hier van belang – dat hij dient te worden vrijgesproken van het hem tenlastegelegde, dan wel te worden ontslagen van rechtsvervolging, nu het aan hem gegeven bevel om met de demonstratie te stoppen een onwettig bevel was.

Aan zijn verweer heeft verdachte de navolgende stellingen ten grondslag gelegd.

(...)

c De enkele omstandigheid dat geen voorafgaande kennisgeving werd gedaan kan niet rechtvaardigen dat bevolen wordt de activiteiten te beëindigen, omdat zulks onverenigbaar is met art. 9 van de Grondwet, art. 2 WOM en de art. 10 en 11 EVRM.

(...)

d Het bevel was tevens onwettig omdat niet tot uitdrukking werd gebracht dat dit bevel namens de burgemeester van 's-Gravenhage werd gegeven. (...)

Het hof overweegt ten aanzien van het verweer als volgt.

Uit het dossier en uit het onderzoek ter terechtzitting, en mede op grond van de verklaringen van de verdachte, is het volgende genoegzaam komen vast te staan.

– Op 25 juni 2003 heeft verdachte zich tezamen met anderen (in totaal ongeveer 20 personen) opgehouden op de openbare weg, te weten het Plein, respectievelijk de Lange Poten te 's-Gravenhage, en pamfletten uitgedeeld bij ingang(en) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

– Verdachte en die andere personen waren allen gekleed in witte T-shirts, met tekstopdruk: 'Stop de oorlog in Irak' en/of 'Geen troepen' en/of 'Irakezen baas in eigen land' overeenkomstig de strekking van de uitgedeelde pamfletten. Blijkens het proces-verbaal van aanhouding van de verdachte werd op het Plein bovendien een spandoek met daarop een soortgelijke tekst opgehangen.

– De woordvoerder van de groep personen heeft de politie desgevraagd meegedeeld dat zij tegen de oorlog in Irak waren en daarom aan het demonstreren waren.

– Van de bijeenkomst op het Plein/Lange Poten is niet vooraf een kennisgeving gedaan als bedoeld in art. 7 in verbinding met de art. 2 en 4 WOM en als bedoeld in art. 10 Algemene Plaatselijke Verordening van de Gemeente 's-Gravenhage.

– De politie heeft de woordvoerder van de groep personen gevraagd de 'demonstratie' binnen 15 minuten te ontbinden. Nadat die tijd verstreken was en de 'demonstratie' niet was ontbonden, is dat verzoek herhaald en kort daarop, toen de 'demonstratie' nog niet was beëindigd is van de woordvoerder en de overige deelnemers gevorderd de 'demonstratie' te stoppen.

– Verdachte heeft zich daarop, nog steeds gekleed in het witte T-shirt met opdruk en voorzien van pamfletten van de groep verwijderd en zich begeven naar de hoofdingang van de Tweede Kamer, waarbij hij heeft uitgeroepen: 'dan laat ik me aanhouden'.

Hierop gelet overweegt het hof het navolgende.

(...)

ad d) De verantwoordelijkheid voor de bescherming van de openbare orde en – zoals in het geval van de Gemeente 's-Gravenhage – de bedoelde publiekrechtelijke instellingen berust ingevolge art. 172 Gemeentewet (Gemw) bij de burgemeester die (in het bijzonder) tevens is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten (art. 174 Gemw).

De burgemeester bedient zich daartoe van de politie (de complementaire verantwoordelijkheid van de politie is neergelegd in art. 2 Politiewet 1993), onder meer indien het gaat om het beëindigen van overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, aldus art. 172 lid 2 Gemw. Gelet op dit samenstel van wettelijke voorschriften lijdt de bevoegdheid van de politie om in het onderhavige geval namens de burgemeester op te treden, naar 's hofs oordeel geen twijfel. De stelling dat expliciet gewag zou moeten worden gemaakt van het afgeleide karakter van dat optreden, vindt geen steun in het recht.

ad c) Op zichzelf stelt de verdachte terecht dat art. 7 WOM aan de burgemeester – en dus ook aan de politie die namens hem of haar optreedt – de beleidsvrijheid biedt een niet-aangemelde betoging toch doorgang te laten vinden. Het hof is niet

Untitled

bekend of de burgemeester het regiokorps terzake aanwijzingen heeft gegeven. Het hof constateert dat eenduidige en effectieve handhaving van het kennisgevingsvoorschrift van de WOM, dat in art. 11 van die wet zelfs strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, van belang is om de burgemeester in staat te stellen zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot openbare orde en beveiliging geldend te maken. Bovendien stelt het hof vast dat de betrokken politieambtenaar bij zijn optreden tot beëindiging van de betoging, zoals hierboven beschreven, op evenwichtige wijze te werk is gegaan. Het hof vermag dan ook niet in te zien dat het gegeven bevel niet in overeenstemming zou zijn met de door de verdachte in stellige stelling gebrachte wettelijke, grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften.

Het verweer wordt derhalve in alle onderdelen verworpen.

4.5 De relevante wetsbepalingen luiden als volgt:

i art. 9 Grondwet:

1 Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2 De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

ii art. 2 Politiewet 1993:

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

iii art. 2 Wet openbare manifestaties (Wom):

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

iv art. 4 Wom, voor zover hier van belang:

1 De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is.

2 De verordening voorziet ten minste in:

a regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;

b regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.

(...)

v art. 7 Wom:

De burgemeester kan aan degenen die een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging houden of daaraan deelnemen opdracht geven deze terstond te beëindigen en uiteen te gaan, indien:

a de vereiste kennisgeving niet is gedaan, of een verbod is gegeven;

b in strijd wordt gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing;

c een van de in artikel 2 genoemde belangen dat vordert.

vi art. 11 Wom:

1 Met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft:

a het houden van of deelnemen aan een samenkomst tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging, vergadering of betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven;

b handelen in strijd met een voorschrift of beperking als bedoeld in artikel 5, eerste lid, met een aanwijzing als bedoeld in artikel 6 en artikel 9, tweede lid, of met een opdracht als bedoeld in artikel 7, artikel 8, eerste lid, en artikel 9, derde lid.

2 De feiten zijn overtredingen.

vii art. 10 APV 's-Gravenhage:

1 De organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie, als bedoeld in artikel 4 Wet openbare manifestaties moet vóór de openbare aankondiging van deze vergadering of betoging en tenminste 4 * 24 uur voordat deze zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk kennis geven.

2 Indien aard of omvang van de manifestatie zulks rechtvaardigen, kan de

Untitled

burgemeester de termijn van 4 * 24 uur bekorten.

3 De kennisgeving moet tenminste bevatten:

a naam, adres en telefoonnummer (en zo mogelijk) faxnummer van de organisator en kennisgever van de vergadering of betoging;

b doel van de vergadering of betoging;

c datum waarop de vergadering of betoging wordt gehouden en het tijdstip van aanvang en beëindiging;

d de plaats en, voorzover van toepassing, de gewenste route en de plaats van beëindiging;

e het aantal te verwachten deelnemers;

f de middelen van vervoer van de deelnemers aan de vergadering of betoging;

g door de organisatie zelf te nemen maatregelen om een ordelijk verloop van de vergadering of betoging te bevorderen.

4 Op de kennisgeving wordt door het Regiokorps Politie Haaglanden de datum en het tijdstip van inlevering vermeld en kopie daarvan wordt terstond overhandigd of toegezonden aan degene, die de kennisgeving heeft gedaan.

5 Zo mogelijk na mondeling overleg met degene, die de kennisgeving heeft gedaan, wordt hem zo spoedig mogelijk schriftelijk de volgende stukken toegezonden:

a de algemene voorschriften van de burgemeester op grond van de wet;

b eventuele met de organisator gemaakte afspraken over een ordelijk verloop en eventuele door de burgemeester gestelde voorschriften of beperkingen.

4.6 De wetsgeschiedenis houdt ten aanzien van art. 6 (het huidige art. 7) w.o.m. onder meer het volgende in:

In dit artikel worden de gevallen genoemd waarin door of vanwege de burgemeester opdracht kan worden gegeven, de manifestatie terstond te beëindigen en uiteen te gaan.

De onder a en b genoemde gevallen betreffen situaties, waarin de organisator, dan wel de deelnemers de hun met het oog op een goede gang van zaken opgelegde beperkingen schaden: de vereiste kennisgeving of vergunningaanvraag is niet gedaan, de manifestatie is verboden, de vergunning is geweigerd, of er wordt in strijd gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing.

(...)

Uit het feit dat onderdeel c uitdrukkelijk verwijst naar de in art. 2 genoemde belangen, zulks in tegenstelling tot de onderdelen a en b, mag men niet afleiden dat in de onder a en b bedoelde gevallen toetsing van een voorgenomen opdracht tot beëindiging aan art. 2 geheel achterwege zou kunnen blijven. Voor alle in Par. II gegeven bevoegdheden geldt immers, dat zij slechts mogen worden aangewend met het oog op de in art. 2 genoemde belangen. Er bestaat echter wel wezenlijk verschil in de wijze waarop deze belangen meewegen in de gevallen onder a en b enerzijds, onder c anderzijds.

In de gevallen onder a en b gaat het steeds om overschrijding van beperkingen in ruime zin die door de gemeentelijke overheid (mede) met het oog op de betrokken manifestatie zijn vastgesteld; bij het stellen van die beperkingen zijn de in art. 2 genoemde belangen reeds meegewogen. In het geval onder c gaat het om een nieuwe afweging welke in de plaats treedt van de eerder gemaakte afweging. Aan zo een heroverweging mogen navenant hogere eisen worden gesteld.

(Kamerstukken II 1985/86, 19 427, p. 3, blz. 20-21)

4.7 In de hiervoor onder 4.4 weergegeven overwegingen van het hof ligt als zijn oordeel besloten dat een betoging in de zin van de w.o.m. reeds kan worden beëindigd op de enkele grond dat van die betoging in strijd met art. 4 w.o.m. in verbinding met art. 10 APV 's-Gravenhage geen voorafgaande kennisgeving aan de burgemeester is gedaan. Dit oordeel geeft tegen de achtergrond van de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis, geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting. Het samenstel van w.o.m. en APV houdt in dat in de Gemeente Den Haag ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vóór de openbare aankondiging van een betoging schriftelijk daarvan aan de burgemeester moet worden kennis gegeven.

In dat stelsel past als sluitstuk dat bij het achterwege blijven van zo'n kennisgeving, de burgemeester gebruik mag maken van zijn bevoegdheid opdracht te geven de betoging terstond te beëindigen en uiteen te gaan. Daaraan doet niet af dat de burgemeester van het hanteren van die bevoegdheid kan afzien, indien de genoemde belangen zich daartegen niet verzetten.

In zoverre faalt het middel.

Untitled

4.8 De bewezenverklaring behelst dat de verdachte 'niet heeft voldaan aan een bevel of vordering, krachtens art. 7 aanhef en onder a Wet Openbare Manifestaties'. Uit de inhoud van de gebezigde bewijsmiddelen kan niet worden afgeleid dat het door de in de bewezenverklaring genoemde politieambtenaar gegeven bevel of de gedane vordering berust op art. 7 aanhef en onder a Wom.

Voor zover het hof in de hiervoor onder 4.4 weergegeven overwegingen als zijn oordeel tot uitdrukking heeft gebracht dat het door die politieambtenaar op de voet van art. 2 Politiewet 1993 gegeven bevel om aan de in art. 11 Wom bedoelde betoging een einde te maken, moet worden aangemerkt als een krachtens art. 7 Wom gedaan bevel, getuigt dit oordeel van een onjuiste rechtsopvatting.

Voor zover het hof heeft geoordeeld dat de desbetreffende politieambtenaar bevoegd was om in opdracht van de burgemeester het in art. 7 Wom bedoelde bevel te geven, is dat oordeel zonder nadere motivering, die ontbreekt, niet begrijpelijk. Indien het hof in dat verband tot uitdrukking heeft willen brengen dat de in art. 7 Wom aan de burgemeester toegekende bevoegdheid om een betoging te beëindigen kan worden uitgeoefend door elke politieambtenaar ook als deze daartoe geen opdracht heeft gekregen van de burgemeester, heeft het hof blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

Voor zover het middel daarover klaagt is het gegrond.

5 Beoordeling van de middelen voor het overige

De middelen kunnen voor het overige niet tot cassatie leiden. Dit behoeft, gezien art. 81 RO, geen nadere motivering nu de middelen in zoverre niet nopen tot beantwoording van rechtsvragen in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling.

6 Ambtshalve beoordeling van de bestreden uitspraak

De verdachte heeft op 13 mei 2004 beroep in cassatie ingesteld. De Hoge Raad doet uitspraak nadat meer dan twee jaren zijn verstreken na het instellen van het cassatieberoep. Dat brengt mee dat de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 lid 1, EVRM is overschreden.

De rechter naar wie de zaak zal worden teruggewezen zal in geval van strafoplegging die overschrijding daarbij dienen te betrekken.

7 Slotsom

Hetgeen hiervoor is overwogen brengt mee dat de bestreden uitspraak niet in stand kan blijven en als volgt moet worden beslist.

8 Beslissing

De Hoge Raad:

vernietigt de bestreden uitspraak;

wijst de zaak terug naar het Hof te 's-Gravenhage, opdat de zaak op het bestaande hoger beroep opnieuw wordt berecht en afgedaan.

Conclusie

A G mr. Vellinga

1 Verdachte is door het Hof te 's-Gravenhage wegens 'opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar met de uitoefening van enig toezicht belast of door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten' veroordeeld tot een geldboete van € 110 subsidiair twee dagen hechtenis.

2 Namens verdachte heeft mr. N.M.P. Steijnen, advocaat te Zeist, zes middelen van cassatie voorgesteld.

3 De onderhavige zaak gaat over het volgende. Ten laste van de verdachte is

bewezenverklaard dat:

hij op 25 juni 2003 te 's-Gravenhage opzettelijk niet heeft voldaan aan een bevel of een vordering, krachtens art. 7, aanhef en onder a Wet Openbare Manifestaties, gedaan door C. Maquelin, brigadier van politie Haaglanden, die was belast met de uitoefening van enig toezicht en/of die was belast met en/of bevoegd verklaard tot het opsporen en/of onderzoeken van strafbare feiten, immers heeft verdachte toen en daar opzettelijk, nadat deze ambtenaar hem had bevolen, althans van hem had gevorderd de demonstratie te stoppen, geen gevolg gegeven aan dit bevel of die vordering.

4 Voorts heeft het hof ten aanzien van de feiten overwogen:

Uit het dossier en uit het onderzoek ter terechtzitting, en mede op grond van de verklaringen van de verdachte, is het volgende genoegzaam komen vast te staan.

– op 25 juni 2003 heeft verdachte zich tezamen met anderen (in totaal ongeveer 20 personen) opgehouden op de openbare weg, te weten het Plein, respectievelijk de

Untitled

Lange Poten te 's-Gravenhage, en pamfletten uitgedeeld bij ingang(en) van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

- Verdachte en die andere personen waren allen gekleed in witte T-shirts, met tekstopdruk: 'Stop de oorlog in Irak' en/of 'Geen troepen' en/of 'Irakezen baas in eigen land' overeenkomstig de strekking van de uitgedeelde pamfletten. Blijkens het proces-verbaal van aanhouding van de verdachte werd op het Plein bovendien een spandoek met daarop een soortgelijke tekst opgehangen.

- De woordvoerder van de groep personen heeft de politie desgevraagd meegedeeld dat zij tegen de oorlog in Irak waren en daarom aan het demonstreren waren.

- Van de bijeenkomst op het Plein/Lange Poten is niet vooraf een kennisgeving gedaan als bedoeld in art. 7 in verband met de art. 2 en 4 WOM en als bedoeld in art. 10 Algemene Plaatselijke Verordening van de Gemeente 's-Gravenhage.

- De politie heeft de woordvoerder van de groep personen gevraagd de 'demonstratie' binnen 15 minuten te ontbinden. Nadat die tijd verstreken was en de 'demonstratie' niet was ontbonden, is dat verzoek herhaald en kort daarop, toen de 'demonstratie' nog niet was beëindigd is van de woordvoerder en de overige deelnemers gevorderd de 'demonstratie' te stoppen.

- Verdachte heeft zich daarop, nog steeds gekleed in het witte T-shirt met opdruk en voorzien van pamfletten van de groep verwijderd en zich begeven naar de hoofdingang van de Tweede Kamer, waarbij hij heeft uitgeroepen: 'dan laat ik me aanhouden'.

5 Ten behoeve van de bespreking van de eerste vijf middelen geef ik een korte schets van het wettelijk kader waarbinnen de onderhavige zaak zich afspeelt.

6 Art. 9 Grondwet luidt als volgt:

1 Het recht tot vergadering en betoging wordt erkend, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

2 De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

7 De Wet openbare manifestaties* [2] (hierna: WOM) strekt tot het stellen van regels als in het tweede lid van art. 9 Grondwet bedoeld. Art. 2 van die wet bepaalt:

De bij of krachtens de bepalingen uit deze paragraaf (Par. II. van de WOM, getiteld 'Bepalingen voor openbare plaatsen', WHV) aan overheidsorganen gegeven bevoegdheden tot beperking van het recht tot het belijden van godsdienst of levensovertuiging en het recht tot vergadering en betoging, kunnen slechts worden aangewend ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

8 Art. 4 WOM bepaalt dat de gemeenteraad bij verordening regels vaststelt met betrekking tot de gevallen waarin voor vergaderingen en betogingen op openbare plaatsen een voorafgaande kennisgeving vereist is. Een dergelijke verordening moet, naar luid van het tweede lid van art. 4 WOM, ten minste voorzien in:

a regels betreffende de gevallen waarin een schriftelijke kennisgeving wordt vereist van degene die voornemens is een vergadering of betoging te houden;

b regels betreffende het tijdstip waarop de kennisgeving moet zijn gedaan, de bij de kennisgeving te verstrekken gegevens, en het verstrekken van een bewijs van ontvangst aan degene die de kennisgeving doet.

9 De in art. 4 WOM bedoelde nadere regelgeving is voor de Gemeente 's-Gravenhage te vinden in art. 10 van haar APV. Dat artikel houdt - kort gezegd en voorzover hier van belang - in dat de organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie, als bedoeld in art. 4 WOM, ten minste 4 * 24 uur voordat deze vergadering of betoging zal worden gehouden, de burgemeester hiervan schriftelijk kennis moet geven. Iedere betoging op een openbare plaats die binnen de grenzen van de gemeente wordt gehouden moet dus worden voorafgegaan door een schriftelijke kennisgeving.

10 Naast de in art. 5 en 6 WOM aan de burgemeester gegeven bevoegdheden om - voor zover hier van belang - onder omstandigheden betogingen op voorhand te verbieden, dan wel aanwijzingen te geven, biedt art. 7 WOM aan de burgemeester de bevoegdheid om aan de deelnemers opdracht te geven de betoging terstond te beëindigen of uiteen te gaan, in - voorzover hier van belang - het geval dat de vereiste kennisgeving niet is gedaan. Art. 11 WOM bepaalt nog dat als overtreding met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie wordt gestraft het houden van of deelnemen aan een betoging waarvoor de vereiste kennisgeving niet is gedaan of waarvoor een verbod is gegeven.

Untitled

11 Het eerste middel komt op tegen het oordeel van het hof dat sprake was van een betoging/manifestatie in de zin van de WOM en niet, zoals door de verdachte is betoogd, het louter uitoefenen van het recht om zonder voorafgaand verlof, anders dan door de drukpers, radio of televisie, gedachten of gevoelens te openbaren, als bedoeld in art. 7 lid 3 Grondwet.

12 Met betrekking tot een dienaangaande ter terechtzitting gevoerd verweer heeft het hof het volgende overwogen:

ad a) Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de WOM hebben de manifestaties waarvoor deze wet een regeling geeft als 'gemeenschappelijk kenmerk ... dat zij strekken tot uiting van gedachten, gevoelens of overtuigingen in min of meer collectief verband' (Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr 3 § 3, p. 8). Uit deze bewoordingen leidt het hof af dat een betoging weliswaar enige omvang zal moeten hebben wil zij als zodanig kunnen worden aangemerkt, maar dat ook (een) kleine groep(er)ing) wel degelijk onder het bereik van de WOM kan vallen. Bovendien is naar 's hofs oordeel het optreden van de verdachte na het beëindigen van de demonstratie in tijd en plaats nog zo nauw verbonden met dat van de overige leden van de groepering dat hij zijn handelen niet daarvan aldus vermag 'los te koppelen'. De groepering trad bovendien duidelijk in de vorm van een betoging op, door zich collectief te hullen in T-shirts met teksten waarin het gezamenlijk uit te dragen gedachtengoed werd verwoord en een spandoek op te hangen. Het uitdelen van de 'flyers' daarbij valt als vorm van non-verbale uiting van die gedachten aan te merken. Het optreden is daarom – ook in letterlijke zin – als 'betoging' aan te merken. Anders dan de verdachte kennelijk meent biedt art. 7 lid 3 Grondwet – reeds blijkens de bewoordingen 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' – geen vrijbrief om zijn gedachten of gevoelens steeds op de door hem beoogde wijze te uiten; van voorafgaand verlof (na inhoudelijke toetsing van de te uiten gedachten) is geen sprake geweest.

13 De WOM is ontstaan als uitvloeisel van het bij de Grondwetswijziging van 1983 in het vernieuwde hoofdstuk 1 van de Grondwet in de art. 6 en 9 neergelegde rechten tot vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, respectievelijk tot vergadering en betoging.* [3] Hoewel het in art. 9 Grondwet neergelegde recht op betoging raakvlakken heeft met het in art. 7 lid 3 Grondwet beschermde recht op de uiting van gedachten en gevoelens met behulp van andere middelen dan de drukpers, radio of televisie, is de WOM beperkt tot het geven van regels voor de uitoefening van de in de art. 6 en 9 Grondwet beschermde grondrechten.* [4]

14 Het recht op betoging is als afzonderlijk recht in de Grondwet gekomen omdat het naar het oordeel van de Grondwetgever afzonderlijke bescherming verdiende als middel van uiting van gedachten en meningen, in het bijzonder voor (groepen) personen die zich niet van de in art. 7 Gw genoemde media kunnen bedienen.* [5] Bij de totstandkoming van de WOM is wel onder ogen gezien dat het verschil tussen een door art. 7 lid 3 Gw beschermde vertoning en een door art. 9 Gw beschermde betoging soms moeilijk te maken zal zijn, maar volgens de wetgever is in die gevallen in beginsel art. 9 Gw van toepassing.* [6]

15 Anders dan het middel wil staat de omstandigheid dat de verdachte uiting gaf aan zijn mening dus niet in de weg aan het oordeel van het hof dat de verdachte deelnam aan een betoging.

16 In het middel wordt ook de vraag aangesneden of zoals het hof heeft gedaan in het onderhavige geval kan worden gesproken van een betoging als bedoeld in de WOM.

17 Het oorspronkelijke ontwerp van de WOM kende in art. 1 een begripsomschrijving van het begrip manifestatie.* [7] Daaronder werd de betoging begrepen. Weliswaar is later afgezien van een overkoepelend begrip 'manifestatie'* [8] maar dat neemt niet weg dat hetgeen de wetgever opmerkt over het begrip 'betoging' van belang blijft. De WOM is immers overeenkomstig het oorspronkelijk ontwerp van toepassing gebleven op betogingen.

18 Bij een betoging gaat het volgens de wetgever om het uitdragen van gemeenschappelijk beleefde gedachten en wensen op politiek of maatschappelijk gebied.* [9] Belangrijk element van een betoging is dat het daarbij gaat om het uitdragen van een gemeenschappelijke mening door de deelnemers.* [10]

19 In 's hofs overwegingen is tot uitdrukking gebracht dat door de combinatie van het in groepsverband optreden, waarbij de verschillende deelnemers soortgelijke T-shirts droegen, het gebruik van een spandoek, en de gezamenlijke activiteit van het uitdelen van pamfletten, sprake is geweest van een betoging in bedoelde zin. Tegen de achtergrond van de hiervoor weergegeven opvatting van de wetgever getuigt

Untitled

dat oordeel niet van een onjuiste rechtsopvatting en is het evenmin onbegrijpelijk. zoals immers in de door het Hof genoemde omstandigheden besloten ligt ging het de deelnemers om het uitdragen van een gezamenlijke mening aan het ter plaatse aanwezige publiek, dat de tekst van de T-shirts en het spandoek kon lezen en pamfletten aangeboden kreeg. Ik wijs in dit verband voorts nog op het vóór de totstandkoming van de WOM gewezen HR 17 februari 1981, NJ1981, 299 (m. nt. Thwv), waarin is beslist dat juist door een mening openlijk en in groepsverband te uiten, zoals hier het geval is, kan worden gezegd dat sprake is van een demonstratie en dat daardoor de wijze van openbaren van gedachten en gevoelens te zeer verschilt van die bedoeld in art. 7 Grondwet om daarmee op één lijn te kunnen worden gesteld. In de genoemde zaak had een aantal personen in de Gemeente Helden kritiek op het beleid van de Sociale Dienst aldaar, welke kritiek door hen op de openbare weg werd geuit, gekleed in capes met kritische opschriften en door middel van het uitdelen van pamfletten waarin die kritiek was verwoord.* [11]

20 Het oordeel van het hof dat hier sprake is van een betoging in de zin van de WOM wordt in de toelichting op het middel nog aangevallen door te stellen dat – anders dan het hof heeft overwogen – er geen spandoek zou zijn gebruikt.

21 De vaststelling van de feiten is voorbehouden aan de feitenrechter en die vaststelling kan in cassatie slechts op zijn begrijpelijkheid worden getoetst. Het in de aanvulling op 's hofs verkorte arrest als tweede opgenomen bewijsmiddel betreft het relaas van de verbalisanten hetgeen inhoudt dat zij hebben waargenomen dat op het Plein – naar ik begrijp door de demonstranten waar verdachte bij hoorde – een spandoek werd opgehangen. De vaststelling van het hof steunt derhalve op de inhoud van de gebezigde bewijsmiddelen en is dus niet onbegrijpelijk.

22 Het middel faalt.

23 Het tweede middel bestrijdt het oordeel van het hof voorzover dat inhoudt dat de verdachte die als enige van de groep is doorgegaan met het uitdelen van pamfletten, aldus heeft gehandeld in strijd met de hem door verbalisanten gegeven opdracht op te houden met demonstreren. In aanmerking genomen dat het in de WOM gebezigde begrip betoging – zoals dat ook door het hof tot uitgangspunt is genomen – ziet op een door een collectief van tenminste twee personen verrichte activiteit, kan, aldus de steller van het middel, geen sprake zijn van handelen in strijd met een demonstratieverbod wanneer dat wordt gedaan door één persoon.

24 Het middel is gericht tegen de hiervoor onder nr. 12 aangehaalde overweging van het hof dat het optreden van de verdachte na het beëindigen van de demonstratie in tijd en plaats nog zo nauw verbonden is met dat van de overige leden van de groepering dat hij zijn handelen niet daarvan aldus vermag 'los te koppelen'.

25 Het hof heeft vastgesteld dat de politie aan de woordvoerder van de personen die, zoals hiervoor is vastgesteld, een betoging hielden, heeft verzocht deze binnen vijftien minuten te beëindigen. Toen daar niet aan werd voldaan is dat verzoek herhaald en toen deze nog niet werd beëindigd is van de woordvoerder en de overige deelnemers aan de betoging, waaronder de verdachte gevorderd deze te doen eindigen. De verdachte is vervolgens na het uitroepen van 'Dan laat ik mij aanhouden' in versnelde pas naar de hoofdingang van de Tweede Kamer gelopen waar hij net voor de hoofdingang door opsporingsambtenaren staande kon worden gehouden en deze van hem opnieuw vorderden om de betoging te beëindigen. Aan die vordering voldeed de verdachte niet: hij bleef flyers uitdelen aan bezoekers van de Tweede Kamer. Ook aan een herhaalde vordering voldeed hij niet (bewijsmiddel 2).

26 Aan het middel ligt kennelijk de stelling ten grondslag dat uit de gebezigde bewijsmiddelen niet kan worden afgeleid dat de verdachte niet heeft voldaan aan het hem gegeven bevel de betoging te beëindigen, en wel omdat uit het uitdelen van flyers bij de hoofdingang van de Tweede Kamer niet kan worden afgeleid dat de verdachte deelnam aan een betoging.

27 Volgens het hof kan het uitdelen van flyers bij de hoofdingang van de Tweede Kamer niet los worden gezien van de deelname van de verdachte aan de betoging waarvan de politie vorderde dat deze werd beëindigd. In aanmerking genomen dat de verdachte toen van de deelnemers van de betoging, waaronder de verdachte, werd gevorderd deze te beëindigen, in versnelde pas wegliep naar de hoofdingang van de Tweede Kamer na te hebben medegedeeld dat hij zich dan wel zou laten aanhouden, en reeds voordat hij daar goed en wel was aangekomen van hem opnieuw was gevorderd de betoging te beëindigen (bewijsmiddel 2), geeft het oordeel van het hof geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting, in het bijzonder niet van het begrip 'betoging', en is het niet onbegrijpelijk. Anders dan aan het middel ten grondslag ligt is het,

Untitled

naar het hof kennelijk en niet onbegrijpelijk heeft geoordeeld, niet zo dat de verdachte in tegenstelling tot zijn hiervoor aangehaalde uitlating heeft voldaan aan het bevel de betoging te beëindigen om daarna een eenmansactie te beginnen, maar moet verdachtes gedrag in het bijzonder gelet op diens uitlating worden aangemerkt als een – demonstratieve – weigering de betoging te beëindigen.

28 Het middel faalt.

29 Het derde middel houdt in dat het hof zijn oordeel dat bevoegd een bevel tot beëindiging van de demonstratie is gegeven, ten onrechte heeft gebaseerd op een andere reden dan feitelijk door de politie aan de demonstranten is opgegeven om de demonstratie te beëindigen, te weten dat van de demonstratie niet tevoren kennis is gegeven in plaats van, zoals door de verbalisanten is medegedeeld voor de demonstratie geen vergunning was verstrekt, althans dat het hof zijn oordeel te dier zake onvoldoende heeft gemotiveerd. Het middel behelst voorts de stelling dat het handelen van de verdachte nu juist werd ingegeven door het feit dat het bevel van de verbalisanten op de verkeerde grondslag was gestoeld.

30 Ter terechtzitting van het hof heeft de verdachte aangevoerd dat het bevel ten onrechte is gebaseerd op de overweging dat voor de demonstratie geen vergunning was verleend, nu immers de WOM die voorwaarde niet stelt.

31 Het hof heeft naar aanleiding van dit verweer overwogen:

Aan de verdachte kan worden nagegeven dat de formulering in – onder meer – het proces-verbaal van aanhouding met betrekking tot de grondslag van het aanvankelijke verzoek en het latere bevel de demonstratie te beëindigen, ‘omdat een vergunning ontbrak’, juridisch minder nauwkeurig is geweest. Zulks doet er echter niet aan af dat de betoging niet in overeenstemming met de terzake gestelde wettelijke voorschriften plaatsvond nu van die betoging geen voorafgaande kennisgeving was gedaan en dat sprake was van de in art. 7 aanhef en onder a WOM bedoelde situatie, die een bevel de betoging te beëindigen kan rechtvaardigen.

32 In het voorstel van wet dat heeft geleid tot de Wet Openbare Manifestaties was oorspronkelijk voorzien in de mogelijkheid voor de gemeente om te kiezen tussen een stelsel van vergunningverlening of voorafgaande kennisgeving, dan wel een combinatie daarvan. In de loop van de behandeling van het wetsontwerp* [12] is echter gekozen voor een stelsel waarin enkel een voorafgaande kennisgeving werd verlangd. Opmerking verdient voorts dat in de APV van de Gemeente 's-Gravenhage, zoals die in 1982 is gewijzigd, reeds was voorzien in een stelsel waarin uitsluitend voorafgaande kennisgeving van betogingen werd verlangd.

33 Hoewel de steller van het middel met juistheid betoogt dat voor het houden van een betoging geen vergunning vereist was, heeft het hof naar mijn mening terecht overwogen dat het bevel op zichzelf kon worden gegeven. Het hof heeft immers vastgesteld dat een demonstratie gaande was en dat tevoren van die demonstratie niet aan de burgemeester kennis was gegeven. In die omstandigheden bestond, zoals het hof met juistheid overwoog, de bevoegdheid om op grond van art. 7 lid 1 aanhef en onder a WOM, de demonstratie te beëindigen. Dat de verbalisanten daarbij meenden dat een vergunning had moeten zijn verleend doet aan de bevoegdheid tot beëindiging gezien het ontbreken van de vereiste kennisgeving niet af. Feit blijft immers dat tevoren geen kennis was gegeven.* [13]

34 In de toelichting op het middel wordt betoogd dat de politie niet één van de in art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM genoemde redenen aan de beëindiging van de betoging ten grondslag heeft gelegd en het gegeven bevel aldus grondslag in de wet mist. Dit punt komt aan de orde bij de bespreking van het vierde middel.

35 Het middel laat de vraag rusten of de verbalisanten de aangewezen personen waren om te beslissen over de beëindiging van de betoging. Daarover kom ik hierna onder nr. 65 e.v. te spreken.

36 In de toelichting op het middel voert de verdachte voorts aan dat hij nu juist tegen het bevel in is gegaan omdat hij meende dat geen vergunning vereist was, maar slechts een kennisgeving gedaan hoefde te worden. Dit verweer heeft hij niet eerder gevoerd. Ter terechtzitting in hoger beroep is door de verdachte wel betoogd dat voor een betoging geen vergunning was vereist, maar niet dat hij de demonstratie heeft voortgezet omdat hij wist dat het – op het ontbreken van zo'n vergunning gebaseerde – bevel om die reden onbevoegd gegeven zou zijn. Bedoeld verweer vergt een onderzoek van feitelijke aard en kan derhalve niet voor het eerst in cassatie worden gevoerd.

37 Het middel faalt.

38 Het vierde middel klaagt dat het hof ten onrechte heeft geoordeeld dat een bevel

Untitled

tot beëindiging van een betoging kan worden gegeven louter op grond van de omstandigheid dat geen voorafgaande kennisgeving is gedaan en dus ongeacht of één van de in art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM genoemde belangen in het geding is. 39 Dat oordeel ligt, aldus de toelichting op het middel besloten in de hiervoor onder nr. 31 aangehaalde overweging alsmede in de verwerping van het door het hof als 'c.' genummerde verweer dat de enkele omstandigheid dat geen voorafgaande kennisgeving werd gedaan niet kan rechtvaardigen dat bevolen wordt de activiteiten te beëindigen. Die verwerping luidt:

ad c) op zichzelf stelt de verdachte terecht dat art. 7 WOM aan de burgemeester – en dus ook aan de politie die namens hem of haar optreedt – de beleidsvrijheid biedt een niet-aangemelde betoging toch doorgang te laten vinden. Het hof is niet bekend of de burgemeester het regiokorps terzake aanwijzingen heeft gegeven. Het hof constateert dat eenduidige en effectieve handhaving van het kennisgevingsvoorschrift van de WOM, dat in artikel 11 van die wet zelfs strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, van belang is om de burgemeester in staat te stellen zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot openbare orde en beveiliging geldend te maken. Bovendien stelt het hof vast dat de betrokken politieambtenaar bij zijn optreden tot beëindiging van de betoging, zoals hierboven beschreven, op evenwichtige wijze te werk is gegaan. Het hof vermag dan ook niet in te zien dat het gegeven bevel niet in overeenstemming zou zijn met de door de verdachte in stellige stelling gebrachte wettelijke, grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften.

40 De steller van het middel betoogt met een beroep op de wetsgeschiedenis dat de in art. 7 WOM gegeven bevoegdheid een betoging te verbieden vanwege het ontbreken van een voorafgaande kennisgeving, slechts mag worden uitgeoefend indien één der in art. 2 van de WOM genoemde belangen, te weten de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer of de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden, in het geding is.

41 Het huidige art. 7 WOM had in het oorspronkelijke wetsvoorstel het nummer 6. In de artikelsgewijze toelichting op dat artikel schrijft de minister onder meer het volgende:

In dit artikel worden de gevallen genoemd waarin door of vanwege de burgemeester opdracht kan worden gegeven, de manifestatie terstond te beëindigen en uiteen te gaan. De onder a en b genoemde gevallen betreffen situaties, waarin de organisator, dan wel de deelnemers de hun met het oog op een goede gang van zaken opgelegde beperkingen schaden: de vereiste kennisgeving of vergunningaanvraag is niet gedaan, de manifestatie is verboden, de vergunning is geweigerd, of er wordt in strijd gehandeld met een voorschrift, beperking of aanwijzing. (...) Uit het feit dat onderdeel c uitdrukkelijk verwijst naar de in art. 2 genoemde belangen, zulks in tegenstelling tot de onderdelen a en b, mag men niet afleiden dat in de onder a en b bedoelde gevallen toetsing van een voorgenomen opdracht tot beëindiging aan art. 2 geheel achterwege zou kunnen blijven. Voor alle in Par. II gegeven bevoegdheden geldt immers, dat zij slechts mogen worden aangewend met het oog op de in art. 2 genoemde belangen. Er bestaat echter wel wezenlijk verschil in de wijze waarop deze belangen meewegen in de gevallen onder a en b enerzijds, onder c anderzijds. In de gevallen onder a en b gaat het steeds om overschrijding van beperkingen in ruime zin die door de gemeentelijke overheid (mede) met het oog op de betrokken manifestatie zijn vastgesteld; bij het stellen van die beperkingen zijn de in art. 2 genoemde belangen reeds meegewogen. In het geval onder c gaat het om een nieuwe afweging welke in de plaats treedt van de eerder gemaakte afweging. Aan zo een heroverweging mogen navenant hogere eisen worden gesteld.* [14]

42 Uit dit citaat uit de wetsgeschiedenis leid ik af dat de wetgever het aan de gemeentelijke regelgever heeft overgelaten om te bepalen in welke gevallen een voorafgaande kennisgeving van een manifestatie moet worden verlangd en dat deze bij de keuze in welke gevallen zo'n kennisgeving moet worden gedaan de in art. 2 genoemde belangen in het oog moet houden. Dat neemt niet weg dat de burgemeester, die gebruik wil maken van de – discretionaire – bevoegdheid om een demonstratie als de onderhavige, waarvan niet van tevoren kennis is gegeven op de bij APV voorgeschreven wijze, te beëindigen, in het concrete geval dient te beoordelen of de in art. 9 lid 2 Grondwet en art. 2 WOM genoemde beperkingsgronden het beëindigen van een demonstratie wegens het ontbreken van de voorgeschreven kennisgeving toelaten. Dat geldt zeker in een geval als het onderhavige waarin bij APV van een organisator van een op een openbare plaats te houden manifestatie, van welke aard,

Untitled

in welke omvang, op welke plaats en in welke omstandigheden ook, steeds wordt verlangd dat hij vier dagen tevoren van die manifestatie schriftelijk kennis geeft aan de burgemeester.* [15]

43 Zoals ik hierna bij de bespreking van het vijfde middel zal uiteenzetten, is de in art. 10 APV opgenomen plicht tot kennisgeving van iedere betoging ingegeven door de behoefte de burgemeester in staat te stellen tijdig maatregelen ter bescherming van de in art. 2 WOM genoemde belangen te nemen.* [16] Aldus strekt de door de wetgever beoogde weging van de in art. 2 WOM genoemde belangen bij vaststelling van de in art. 4 WOM bedoelde verordening zich niet uit tot de vraag of en in hoeverre het ontbreken van een (tijdige) kennisgeving noopt tot het doen beëindigen van de betoging met het oog op de bescherming van de in art. 2 WOM bedoelde belangen.* [17]

44 In de door het middel genoemde overwegingen van het Hof ligt besloten dat het Hof van oordeel is dat steeds wanneer in strijd met art. 4 WOM jo. art. 10 APV van een betoging geen kennis is gegeven, deze kan worden beëindigd ongeacht of daarbij één van de in art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM genoemde belangen in het geding is. Dat oordeel is in mijn ogen dus niet juist.

45 In dit verband wijs ik nog op een naar aanleiding van het bepaalde in art. 10 EVRM gewezen uitspraak van het EHRM van 25 augustus 1993.* [18] In deze zaak had de klager tijdens een militaire parade zich samen met een ander tussen het massaal toegestroomde publiek begeven en was daar – met een vergroot pamflet op z'n rugzak geplakt – pamfletten gaan uitdelen waarin stelling werd genomen tegen de aanschaf van straaljagers door het Oostenrijkse leger en werd opgeroepen tot het houden van een referendum over dat onderwerp. Het arrest houdt daarover het volgende in:

The actions of the two men had caused a commotion among the spectators, whose view had been blocked. Two policemen informed the applicant and his friend that they were disturbing public order and instructed them to cease what could only be regarded as a demonstration. However, they refused to comply, asserting their right to freedom of expression. When they persisted despite further warnings from police officers and increasingly loud protests from the crowd, they were arrested (...).

46 In de procedure voor het EHRM wordt onder andere geklaagd over schending van art. 10 EVRM, een bepaling die ook op demonstraties van toepassing wordt geacht.*

[19] Nadat het EHRM heeft overwogen dat de inbreuk op klagers vrijheid van meningsuiting was 'prescribed by law' en dat daarmee een legitiem doel, namelijk de 'prevention of disorder' werd nagestreefd gaat het EHRM in op de vraag of de inbreuk noodzakelijk was in een democratische samenleving:

The Court has consistently held that the Contracting States enjoy a certain margin of appreciation in assessing whether and to what extent an interference is necessary, but this margin goes hand in hand with European supervision embracing both the legislation and the decisions applying it; when carrying out that supervision the Court must ascertain whether the impugned measures are 'proportionate to the legitimate aim pursued', due regard being had to the importance of expression in a democratic society (...). That margin of appreciation extends in particular to the choice of the – reasonable and appropriate – means to be used by the authorities to ensure that lawful manifestations can take place peacefully.

The Court notes in the first place that the nature, importance and scale of the parade could appear to the police to justify strengthening the forces deployed to ensure that it passed off peacefully. In addition, when he chose this event for his demonstration against the Austrian armed forces, Mr Chorherr must have realized that it might lead to a disturbance requiring measures of restraint* [20], which in this instance, moreover, were not excessive. Finally, when the Constitutional Court approved these measures it expressly found that in the circumstances of the case they had been intended to prevent breaches of the peace and not to frustrate the expression of an opinion.

In the light of these findings, it cannot be said that the authorities overstepped the margin of appreciation which they enjoyed in order to determine whether the measures in issue were 'necessary in a democratic society' and in particular whether there was a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the legitimate aim pursued. In conclusion, no violation of art. 10 has been established.

47 Gezien de zware eisen die het EHRM hier stelt aan een inbreuk op de betogingsvrijheid zal de enkele omstandigheid dat van het houden van een betoging

Untitled

niet voorafgaand kennis is gegeven doorgaans niet zonder meer toereikend zijn om een inbreuk op art. 10 EVRM te rechtvaardigen. Ook daarom vergt aanwending van de in art. 7 WOM gegeven bevoegdheid nadere afweging en onderbouwing aan de hand van de in art. 10 lid 2 EVRM gegeven criteria.

48 Ten laste van de verdachte is bewezenverklaard dat hij niet heeft voldaan 'aan een bevel of vordering gedaan krachtens art. 7 lid 1 onder a Wet Openbare Manifestaties'. In aanmerking genomen dat de tenlastelegging is toegespitst op overtreding van art. 184 Sr moet genoemde passage aldus worden verstaan dat van bedoeld bevel of van bedoelde vordering alleen sprake kan zijn indien dit bevel is gegeven krachtens een verbindend wettelijk voorschrift en in overeenstemming met een op dat wettelijk voorschrift berustende bevoegdheid.* [21] Dit betekent dat in de onderhavige zaak niet kan worden voorbijgegaan aan de vraag of een van de in art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM genoemde gronden aan beëindiging van de demonstratie ten grondslag lag. Deze begrenzen immers de bevoegdheid van de burgemeester tot het doen beëindigen van de betoging.

49 Nu het hof is voorbijgegaan aan de vraag of zich één van vorenbedoelde beperkingsgronden voordoet, betekent dit dat niet is komen vast te staan dat het bevel is gegeven in overeenstemming met een wettelijk voorschrift en is de bewezenverklaring dus onvoldoende met redenen omkleed.

50 Het middel slaagt.

51 Het vijfde middel klaagt dat art. 10 APV Den Haag onverbindend is omdat het een verplichting oplegt aan degene die een manifestatie wil houden ongeacht of de in art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM genoemde belangen in het geding zijn.

52 Naar aanleiding van een verweer van dezelfde strekking heeft het hof overwogen: ad e) Het recht op betoging kan – overeenkomstig art. 9 lid 2 Grondwet en in overeenstemming met het bepaalde in art. 10 lid 2 EVRM – op grond van artikel 2 van de WOM onder meer worden beperkt 'in het belang van het verkeer en ter voorkoming van wanordelijkheden', welk voorschrift ook geldt ten aanzien van de door de gemeenteraad, daartoe gehouden ingevolge art. 4 WOM, vast te stellen regels met betrekking tot te verlangen voorafgaande kennisgevingen. De verdachte beklaagt zich erover dat de Haagse verordening in alle gevallen – en kennelijk dus ook indien de bedoelde belangen niet in het geding zijn – een voorafgaande kennisgeving voorschrijft. Dienaangaande overweegt het hof het navolgende. Door het voorschrift van voorafgaande kennisgeving wordt het recht op betoging op zichzelf op generlei wijze beperkt. Degene die een betoging voorneemt – ook indien de deelnemers beperkt in aantal zijn – vermag de mogelijke implicaties van zijn betoging voor de bedoelde te beschermen belangen niet te overzien, te meer niet omdat hij geen kennis draagt van eventuele, door anderen voorgenomen betogingen; het verschijnsel

'tegedemonstratie' is maar al te bekend. Bovendien moet worden vastgesteld dat in de Gemeente 's Gravenhage een keur van internationale, diplomatieke, parlementaire en overheidsinstellingen is gevestigd, die om uiteenlopende redenen object van (onder meer) demonstratieve acties kunnen worden en mede daarom aanspraak moeten kunnen maken op een zorgvuldige bescherming en beveiliging vanwege de gastvrijheid verstreckende gemeente. Die gastvrijheid verstreckende gemeente dient, wil zij haar taak naar behoren kunnen vervullen, om te beginnen goed zicht hebben op alle komende betogingen, ten einde onder meer te kunnen beoordelen of de noodzaak bestaat om het recht op betoging in het concrete geval te beperken en/of begeleidend openbare orde maatregelen te treffen. Het hof acht daarom het betreffende voorschrift in de Algemene Plaatselijke Verordening geenszins in strijd met (de strekking van) het bepaalde in art. 9 Grondwet.

53 Het oordeel van het hof begrijp ik aldus dat het met het oog op de bescherming van de in art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM genoemde belangen noodzakelijk is dat de burgemeester in de in de Gemeente 's Gravenhage heersende bijzondere omstandigheden van iedere manifestatie tevoren op de hoogte wordt gesteld om bedoelde belangen adequaat te kunnen beschermen, dat de ongeclausuleerde plicht tot kennisgeving als verwoord in art. 10 APV aldus dient om behartiging van bedoelde belangen mogelijk te maken, dat voorts genoemde plicht tot kennisgeving geen beperking inhoudt van de uitoefening van het recht tot vergadering en betoging en dat genoemde bepaling derhalve de bij de art. 9 lid 2 Gw en art. 2 WOM gegeven begrenzing niet te buiten gaat.

54 Dit oordeel geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk. Art. 2 WOM spreekt immers uitdrukkelijk van beperking van het recht tot vergadering en betoging terwijl bedoelde kennisgeving de uitoefening van

Untitled

genoemd recht onverlet laat.

55 Ook al zou daaraan voorbij worden gegaan, dan neemt dat niet weg dat maatregelen ter voorbereiding van de behartiging van genoemde belangen, zoals de onderhavige plicht tot kennisgeving, in de door het Hof genoemde omstandigheden gerekend kunnen worden te zijn genomen met het oog op die belangen. In dit verband merk ik nog op dat in de toelichting op het voorstel tot wijziging van art. 10 APV 's Gravenhage strekkende tot verbetering van de procedure tot kennisgeving wordt opgemerkt: In Den Haag vinden jaarlijks ongeveer 350 demonstraties plaats. De wet openbare manifestaties bepaalt dat de organisator van een manifestatie aan de burgemeester kennis geeft van het voornemen een manifestatie te houden. In circa 50 gevallen per jaar gebeurt dit niet. Onder deze ongeveer 350 demonstraties zijn veel grote en maatschappelijk gevoelige demonstraties. Dit grote aantal demonstraties levert geen problemen op, maar vergt wel veel planning en organisatie van de zijde van de gemeente en de politie. De kennisgevingsprocedure van de Wom speelt een rol in de planning en organisatie. (...)» [22]

56 Voor het overige is het oordeel van het hof zodanig verweven met waarderingen van feitelijke aard dat het zich niet leent voor verdere toetsing in cassatie.* [23]

57 Het middel faalt.

58 Het zesde middel bevat de klacht dat art. 6 EVRM is geschonden doordat het hof zich in de onderhavige zaak niet een eerlijke en onpartijdige rechter heeft getoond.

59 Die klacht baseert de steller van het middel op de omstandigheid dat het hof een aantal beslissingen – die in de hiervoor besproken middelen zijn aangevallen – heeft genomen die de verdachte niet welgevallig zijn en ook onjuist worden gevonden. Ook de ‘niet-zakelijke’ reactie van het hof op de stelling die door de verdachte ter terechtzitting in hoger beroep is ingenomen, namelijk dat de Politierechter valsheid in geschrift heeft gepleegd met het in zijn, verdachte's, ogen onjuiste vonnis, zou aantonen dat het hof niet onpartijdig is geweest.

60 Bij de beoordeling van een beroep op het ontbreken van onpartijdigheid van de rechter in de zin van art. 6 lid 1 EVRM en art. 14 lid 1, IVBPR dient voorop te staan dat een rechter uit hoofde van zijn aanstelling moet worden vermoed onpartijdig te zijn, tenzij zich uitzonderlijke omstandigheden voordoen die een zwaarwegende aanwijzing opleveren voor het oordeel dat een rechter jegens de verdachte een vooringenomenheid koestert, althans dat de bij de verdachte dienaangaande bestaande vrees objectief is gerechtvaardigd (vergelijk onder andere HR 18 april 1995, NJ 1996, 73, (m.nt. Kn)).

61 Van een dergelijke situatie kan hier niet gesproken worden. De enkele omstandigheid dat het Hof door de verdachte gevoerde verweren heeft verworpen of daar niet – althans niet adequaat – op heeft gerespondeerd brengt nog niet met zich dat die rechter de zaak op een partijdige wijze heeft behandeld of dat de vrees voor die partijdigheid objectief gerechtvaardigd is. Zou dat anders zijn, dan zou iedere rechterlijke uitspraak waarin een ander dan het door de klager ingenomen standpunt worden gehuldigd, van partijdigheid van die rechter getuigen en reeds om die reden niet in stand kunnen blijven.

62 Ook de opmerking van het hof dat het ongepast is dat de verdachte de Politierechter beticht van valsheid in geschrift, kan niet de conclusie dragen dat het hof niet onpartijdig was dan wel dat het hof de schijn daarvan heeft gewekt. Kennelijk heeft het hof zich aan verdachtes opmerking gestoord en daaraan uitdrukking gegeven. Daarmee is nog niet sprake van een uitzonderlijke omstandigheid die een zwaarwegende aanwijzing oplevert voor onpartijdigheid van de rechter.

63 Het middel faalt.

64 Ambtshalve vestig ik de aandacht op het volgende.

65 Ter terechtzitting heeft de verdachte aangevoerd dat het onderhavige bevel onwettig was omdat niet tot uitdrukking werd gebracht dat dit bevel namens de burgemeester werd gegeven. Te dien aanzien overwoog het hof het volgende: ad d) De verantwoordelijkheid voor de bescherming van de openbare orde en – zoals in het geval van de gemeente 's Gravenhage – de bedoelde publiekrechtelijke instellingen berust ingevolge art. 172 Gemeentewet (GemW) bij de burgemeester die (in het bijzonder) tevens is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten (art. 174 GemW). De burgemeester bedient zich daartoe van de politie (de complementaire verantwoordelijkheid van de politie is neergelegd in art. 2

Untitled

Politiewet 1993), onder meer indien het gaat om het beëindigen van overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, aldus art. 172 lid 2 Gemw. Gelet op dit samenstel van wettelijke voorschriften lijdt de bevoegdheid van de politie om in het onderhavige geval namens de burgemeester op te treden, naar 's hofs oordeel geen twijfel. De stelling dat expliciet gewag zou moeten worden gemaakt van het afgeleide karakter van dat optreden, vindt geen steun in het recht.

Aan dit oordeel van het hof ligt ten grondslag dat de in art. 7 WOM neergelegde, aan de burgemeester toegekende bevoegdheid, aan de politie kan worden gemandateerd. 66 De mogelijkheid van mandatering van de in art. 7 WOM gegeven bevoegdheid wordt noch in de wet noch in de memorie van toelichting genoemd. In de gevallen waarin de mogelijkheid van mandatering niet in de betreffende wettelijke regeling zelf is vermeld, wordt de vraag of mandatering van een bevoegdheid mogelijk is beheerst door hfdst. 10 Awb. Art. 10:3 lid 1 van die wet bepaalt dat een bestuursorgaan mandaat kan verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.* [24]

67 In het tweede lid van die bepaling wordt een tweetal bevoegdheden genoemd waarvan mandaat in ieder geval niet wordt verleend. De onderhavige bevoegdheid kan daar niet onder begrepen worden.

68 Bij het mandateringsverbod op de grond dat de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet, heeft de wetgever een tweetal gevallen op het oog gehad. In de memorie van toelichting wordt daarover het volgende opgemerkt: Er kunnen zich twee gevallen voordoen waarin de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet. Ten eerste het geval dat de bevoegdheid een zodanig karakter heeft, dat mandaatverlening in het geheel uitgesloten moet worden geacht, omdat de besluitvorming door het orgaan dat de wetgever heeft aangewezen (meestal het hoogste politieke orgaan) moet plaatsvinden. Bij wijze van voorbeeld kan worden genoemd de bevoegdheid van de Minister van VROM aanwijzingen te geven aan gemeenten op grond van art. 37 Wet op de Ruimtelijke Ordening. Aan de jurisprudentie kunnen worden ontleend de voorbeelden van het opleggen van een disciplinaire straf (men zie CRvB 1 september 88, TAR 1988, 204) en het geven van bepaalde noodbevelen door de burgemeester (Afd. rechtspraak 17 december 1991, AB 1992, 550 en Hof Amsterdam 4 mei 1990, AB 1991, 30). Het gaat in die gevallen immers om een zeer zware bevoegdheid. Ten tweede is er het geval dat de aard van de bevoegdheid niet ten principale aan mandaatverlening in de weg staat, maar dat de mandaatverlening in concreto, gelet op de aard van de bevoegdheid, niet is toegestaan (zoals bij het hieronder te noemen voorbeeld van mandaatverlening van de bevoegdheid tot het vaststellen van beleidsregels aan meer personen, en het in het derde lid neergelegde geval van beslissen op een bezwaarschrift). Ook de positie van de gemandateerde, op zichzelf of ten opzichte van de mandaatgever, kan er toe leiden dat de aard van de bevoegdheid aan de mandaatverlening in de weg staat. Daarbij moet bij voorbeeld gedacht worden aan de situatie dat de te mandateren bevoegdheid tot het afgeven van verblijfsvergunningen wordt gemandateerd aan de directeur FEZ van een gemeente); ook het feit dat de gemandateerde zelf belanghebbende is bij de uitoefening van die bevoegdheid kan bij voorbeeld aan de mandaatverlening in de weg staan.* [25]

Voorts wordt opgemerkt:

Overwogen is nog een andere uitsluitingsgrond van mandaat in het tweede lid op te nemen, namelijk mandaat van de bevoegdheid tot het beperken van grondrechten. In bepaalde gevallen kan de betrokken bevoegdheid uit haar aard niet worden gemandateerd; in die richting gaan bij voorbeeld eerdergenoemde uitspraken vz. Afd. rechtspraak 31 juli 1989, AB 1990, 315 en Hof Amsterdam 4 mei 1990, AB 1991, 30, waar het ging om de bevoegdheid tot het beperken van het recht op bewegingsvrijheid. Het lijkt ons echter niet juist hier een algemeen verbod van mandaat op te nemen, omdat het in bepaalde gevallen geen bezwaar behoeft te ontmoeten de bevoegdheid tot beperking van grondrechten te mandateren. Te denken valt aan sommige bevoegdheden die de burgemeester heeft op grond van de wet openbare manifestaties of de Zondagswet. Toetsing dient plaats te vinden in het kader van het eerste lid van dit artikel, namelijk de vraag of de bevoegdheid in concreto zich verzet tegen de mandaatverlening.* [26]

69 Op kritische vragen van de Tweede Kamer, waarin met name de in het eerste lid van art. 10:3 gebruikte formulering te vaag werd gevonden, antwoordde de minister als volgt:

Untitled

Naast andere garanties is een zorgvuldige toedeling van bevoegdheden een van de waarborgen om de burger te beschermen tegen onjuist gebruik van overheidsmacht. Hoewel mandaat in het wetsvoorstel in ruime mate wordt toegestaan, moet toch worden voorkomen dat daardoor waarborgen die uit de bevoegdheidstoedeling voortvloeien, worden ondergraven. Daarom wordt – geheel in overeenstemming met het huidige recht – op de hoofdregel dat mandaat geoorloofd is, een uitzondering gemaakt voor de gevallen waarin een waarborg voor zorgvuldige bevoegdheidsuitoefening aan de orde is. Voor wat betreft de gevallen, genoemd in het tweede en derde lid, is er een goede reden mandaat niet toe te staan, terwijl de omschrijving van die gevallen zo eenduidig is dat de naleving van deze bepalingen weinig problemen zal opleveren. Inderdaad is in het eerste lid het verbod van mandaat voor het geval ‘de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet’ enigszins ruim omschreven. Dit neemt niet weg dat deze algemene beperking moeilijk kan worden gemist. Er zijn immers gevallen waarin de uitoefening van een bevoegdheid geen mandaatverlening toestaat zonder dat het tweede of derde lid van toepassing is en zonder dat de wetgever mandaatverlening uitdrukkelijk heeft verboden. Indien men de voorbeelden uit de memorie van toelichting, gedeeltelijk ontleend aan de jurisprudentie, nader beschouwt, kan men constateren dat het om gevallen gaat waarin de onwenselijkheid van mandaat voor de hand ligt. Noodbevelen van de burgemeester of een aanwijzing van de Minister van VROM aan gemeenten op grond van artikel 37 van de wet op de Ruimtelijke Ordening vergen een beslissing van het bevoegde orgaan zelf. De vage omschrijving ‘aard van de bevoegdheid’ zal in die gevallen ook niet tot veel meningsverschil aanleiding behoeven te geven. Het tweede en het derde lid zullen tot gevolg hebben dat de onzekerheid die in het huidige recht bestaat in belangrijke mate wordt weggenomen. Daardoor zal de algemene formulering van het eerste lid nog maar in weinig gevallen van toepassing zijn; zij behoeft dan ook niet tot veel geschillen aanleiding te geven. Een verdere vermindering van onzekerheid kan bereikt worden door voor dergelijke situaties in de toekomst een uitdrukkelijk verbod van mandaat in de wetgeving op te nemen.* [27]

70 De hiervoor genoemde uitspraken, AB 1992 550 en AB 1991, 30, hebben betrekking op het oude art. 219 Gemeentewet, waarin de bevoegdheid van de burgemeester om in – dreigende – noodsituaties in te grijpen was neergelegd. Mandatering van dergelijke bevoegdheden werd niet toelaatbaar geacht, nu het om een ingrijpende bevoegdheid ging. In de memorie van toelichting op de WOM wordt expliciet verwezen naar deze (nood)bevoegdheid, waar de minister opmerkt dat bij de toekenning aan de burgemeester van de hier aan de orde zijnde bevoegdheden, aansluiting is gezocht bij de bestaande wetgeving.* [28]

71 De burgemeester is ingevolge art. 172 lid 1 Gemeentewet belast met de handhaving van de openbare orde. In art. 177 lid 1 Gemeentewet wordt de burgemeester de bevoegdheid gegeven een in de gemeente dienstdoende politieambtenaar te machtigen in zijn naam besluiten te nemen of andere handelingen te verrichten. Lid 2 van die bepaling zondert daarvan de aan de burgemeester opgedragen taak van handhaving van de openbare orde uitdrukkelijk uit.

72 Is de vereiste kennisgeving van een betoging niet gedaan dan kan de burgemeester op grond van art. 7 WOM opdracht geven deze te beëindigen voor zover dat noodzakelijk is ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden (art. 2 WOM), dus met het oog op handhaving van enige aspecten van openbare orde.* [29] Daarbij heeft de wetgever voor ogen dat de uiteindelijke beslissing over de toelaatbaarheid van een manifestatie in ‘zijn’ gemeente bij de burgemeester behoort te berusten, onder politieke verantwoordelijkheid aan de gemeenteraad en onder rechterlijke controle.* [30] Gelet op art. 10.3 Awb, de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis en het hiervoor genoemde samenstel van bepalingen van de Gemeentewet moet daarom worden aangenomen dat de burgemeester de hem in art. 7 WOM gegeven bijzondere, aan politieke controle onderworpen openbare orde-bevoegdheid niet kan mandateren aan politie-ambtenaren, zeker niet wanneer dit ongeclausuleerd* [31] en voor alle gevallen van betogingen zonder kennisgeving zou geschieden.* [32] Het Hof, dat zonder meer* [33] heeft aangenomen dat de politieambtenaren tot het onderhavige optreden door de burgemeester waren gemandateerd zonder na te gaan of een algemeen mandaat was gegeven of een mandaat voor het onderhavige geval en aan welke beperkingen dit mandaat was onderworpen dan wel welke instructies aan dat mandaat waren verbonden, heeft dus ten onrechte aangenomen dat de politie-ambtenaren zonder

Untitled

meer bevoegd waren namens de burgemeester te besluiten tot het doen beëindigen van de onderhavige betoging, althans heeft dat oordeel onvoldoende gemotiveerd. 73 Ter zijde wijs ik in verband met het voorgaande nog op de toelichting op een voorstel tot wijziging van art. 10 APV 's-Gravenhage

In de huidige Haagse praktijk voert het regiokorps Haaglanden de kennisgevingsprocedure namens de burgemeester uit. De organisatie van een manifestatie neemt in eerste instantie telefonisch contact op met de politie of de politie wijst iemand op zijn wettelijke plicht om een demonstratie aan te melden. De politie nodigt de organisatie uit voor een gesprek over de wijze waarop de manifestatie vorm wordt gegeven. De gemaakte afspraken en eventuele geldende beperkingen en voorschriften worden verwerkt in het kennisgevingsformulier, waar ook het doel, de plaats, het aanvangstijdstip etc. van de manifestatie in staan. De politie ondertekent dit formulier en stuurt het terug naar de organisatie. Ingeval er sprake is van een voorgenomen demonstratie, waarbij bijzonderheden spelen, of waarbij de organisatie wil afwijken van de adviezen van de politie, overlegt de politie eerst met de burgemeester en vraagt of hij akkoord gaat. Deze procedure is praktisch. Maar doordat de kennisgeving en de afspraken en voorschriften op één formulier staan en in één keer worden ondertekend, is niet duidelijk gemarkeerd op welk moment de kennisgeving is gedaan en welke gegevens over de manifestatie in eerste instantie door de organisatie zijn vermeld. Mede gelet op het feit dat het opleggen van voorschriften en beperkingen door de burgemeester een besluit is in de zin van de Awb, waartegen bezwaar openstaat, is het beter om de kennisgeving enerzijds duidelijk te scheiden van de afspraken tussen politie en organisatie, en eventuele voorschriften en beperkingen opgelegd door de burgemeester anderzijds.

Er wordt gebruik gemaakt van een formulier, dat met de volgende onderdelen:

- * de feitelijke kennisgeving, waarin o.a. naam en adres van de organisatie, het aantal deelnemers en de plaats van de manifestatie zijn opgenomen;
- * afspraken om de manifestatie ordelijk en veilig te laten verlopen en de eventuele bijgestelde kennisgeving;
- * eventueel besluit tot het vaststellen van voorschriften en beperkingen of een verbod.

De basisgegevens zoals de naam van de organisatie, het aantal te verwachten deelnemers etc, dienen voortaan door de organisatie van een manifestatie zelf te worden ingevuld. Op dit gedeelte van het kennisgevingsformulier wordt ook de gewenste route van de demonstratie aangegeven. Verder zullen alle andere gegevens, zoals nu reeds in art. 10 APV vermeld, in dit gedeelte van formulier worden opgenomen. Dit formulier wordt door de politie voorzien van een stempel met het tijdstip van ontvangst en aan betrokkenen afgegeven. Daarnaast staat gedeelte van het formulier met 'afspraken om de manifestatie ordelijk en veilig te laten verlopen en eventueel bijgestelde kennisgeving'. Dit gedeelte van het formulier wordt door de organisatie samen met de politie ingevuld. Het invullen van 'het besluit tot het stellen van voorschriften en beperkingen of verbod' behoort op basis van het daartoe gestelde in de Gemeentewet tot de bevoegdheid van de burgemeester. Deze ondertekening gebeurt pas nadat met de burgemeester overleg is geweest en de burgemeester heeft gemeld een dergelijk besluit te willen nemen. De bevoegdheid tot ondertekening wordt derhalve door de burgemeester gemandateerd aan het Regiokorps politie Haaglanden. Hierbij heeft de politie geen beleids- of beoordelingsvrijheid.

Conclusie

De wijziging in de procedure komt als volgt tot uitdrukking in de APV. De kennisgevingstermijn van vier werkdagen wordt veranderd in 4 * 24 uur en het moment van kennisgeving wordt nadrukkelijk gemarkeerd en gescheiden van de afspraken, voorschriften en beperkingen, die door of namens de burgemeester worden opgelegd. Op een mandaat aan de politie om in geval van het ontbreken van een kennisgeving een betoging te beëindigen wijst de beschreven gang van zaken niet. In dit verband is ook niet zonder betekenis dat in de toelichting op het ontwerp tot art. 10 APV, zoals dat in 1982 is tot stand gekomen, wordt opgemerkt dat indien niet – zoals toen nog was vereist – een vergunning voor een betoging was aangevraagd, een demonstratie hier ter stede niet door de politie wordt ontbonden om de enkele reden dat daarvoor tevoren geen vergunning is aangevraagd. In dat geval wordt namens de Burgemeester ter plaatse alsnog een vergunning verleend tenzij bijzondere omstandigheden zich hiertegen verzetten.* [34]

Untitled

74 In aanmerking genomen dat in elk geval van rechtsgeldige algemene mandatering van de bevoegdheid tot beëindiging van een betoging als bedoeld in art. 7 Wom aan de politie geen sprake kan zijn, kan de bevoegdheid tot het geven van het onderhavige bevel ook niet worden ontleend aan art. 2 Politiewet.

75 Het arrest van het hof kan dus ook bij gebreke van de bevoegdheid tot het geven van het onderhavige bevel althans bij gebreke van voldoende motivering daarvan niet in stand blijven.

76 Ik heb geen andere gronden aangetroffen waarop het bestreden arrest ambtshalve zou dienen te worden vernietigd.

77 Deze conclusie strekt tot vernietiging van het bestreden arrest en terugwijzing naar het hof teneinde op het bestaande hoger beroep opnieuw te worden berecht en afgedaan.

Noot

1 Voor wie regelmatig op het Plein in Den Haag komt, is het een vertrouwd gezicht: betogers die vlak voor de ingang van de Tweede Kamer hun idee voor een betere wereld onder de aandacht van de politiek trachten te brengen. Op 25 juni 2003 gaat het om een twintigtal demonstranten van het Iraaks Platform. Zij doen een oproep om de oorlog in Irak te beëindigen. Zij delen pamfletten uit totdat de politie komt. Aan de woordvoerder van de betogers wordt gevraagd of ze voor de demonstratie wel een vergunning hebben. Als blijkt dat dit niet het geval is, verbaliseert de politie de woordvoerder ter zake van art. 11 Wom en vraagt hem een einde aan de manifestatie te maken. Als dit na enige tijd nog niet is gebeurd, herhaalt de politie de vraag de betoging te beëindigen. Een van de betogers roept dan dat hij zich nog liever laat aanhouden en begeeft zich vervolgens met versnelde pas richting hoofdingang van de Tweede Kamer om zijn actie daar voort te zetten. Nog net voordat de demonstrant het gebouw kan binnengaan, weet de politie hem staande te houden. Als hij niettemin door blijft gaan met het uitdelen van pamfletten aan bezoekers van de Tweede Kamer, wordt hij geverbaliseerd terzake van art. 184 Sr: het 'opzettelijk niet voldoen aan een bevel of vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar belast met of bevoegd verklaard tot het opsporen van strafbare feiten'. In hoger beroep veroordeelt het Hof Den Haag de demonstrant tot het betalen van een boete van 110 Euro.

2 Wij staan – hoewel deze zaak daar niet over gaat – eerst even stil bij het eerste strafbare feit. De politie bekeurt de woordvoerder van de manifestatie omdat hij niet over een vergunning beschikt. De man kan echter niet over een vergunning beschikken omdat met de invoering van de Wom in 1988 het vergunningstelsel dat gemeenten tot dan toe kenden definitief is afgeschaft. Dat bij de politie anno 2003 nog steeds de gedachte leeft dat er een vergunning nodig is voor een demonstratie geeft op z'n zachtst gezegd te denken. Wellicht wordt ook aan dit aspect aandacht besteed in het onlangs gestarte onderzoek van de Nationale ombudsman naar de manier waarop het regionale politiekorps Haaglanden optreedt tegen demonstranten (zie persbericht van 21 november 2006, www.nationaleombudsman.nl).

3 Dan over de zaak zelf. De bewezenverklaring behelst dat de verdachte niet heeft voldaan aan een bevel of vordering krachtens art. 7 aanhef en onder a wet openbare manifestaties. In deze bepaling staat dat de burgemeester een betoging kan ontbinden indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan. In dit geval is het echter een agent die de betoging wenst te beëindigen. Uit de bewijsmiddelen blijkt niet dat de politie namens de burgemeester handelt. Volgens het hof is de bevoegdheid van de politie om namens de burgemeester op te treden echter aan geen twijfel onderhevig; het samenstel van bevoegdheden van art. 2 Politiewet 1993 en art. 172 lid 2 Gemw biedt hiervoor de basis, aldus het hof. Art. 172 lid 2 Gemw kan echter om meerdere redenen niet de grondslag vormen, al was het maar omdat art. 177 lid 2 Gemw machtiging voor het nemen van dit soort besluiten verbiedt. Overigens verzet zich tegen mandaat ook de algemene regeling in art. 10:3 Awb (en de parlementaire geschiedenis daarbij) alsmede de jurisprudentie over mandaatverboden, speciaal bij bevoegdheden die grondrechten beperken (zie voor een overzicht de conclusie van de advocaat-generaal).

Over het zoeken van de grondslag in art. 2 Politiewet 1993 zegt de Hoge Raad het volgende. Wat de opvatting van het hof ook moge zijn geweest, een bevel krachtens dit artikel van een politieambtenaar om een einde te maken aan de in art. 11 Wom bedoelde betoging kan niet worden aangemerkt als een krachtens art. 7 Wom gedaan bevel. Evenzeer onjuist zou het zijn volgens de Hoge Raad aan te nemen dat een politieambtenaar de in art. 7 Wom aan de burgemeester toegekende

Untitled

beëindigingsbevoegdheid kan uitoefenen als hij hiertoe geen opdracht heeft gekregen van de burgemeester. Een dergelijke aanname zou immers – zo merken wij daarbij op – tot de onwenselijke situatie leiden dat politieagenten feitelijk zelfstandig kunnen beslissen over de toelaatbaarheid van (niet-aangemelde) demonstraties met dezelfde beoordelingsmarge als de burgemeester zelf. Of een dergelijke opdracht aan de desbetreffende politieambtenaar is gegeven, dient de feitenrechter nader te onderzoeken.

4 Art. 7 aanhef en onder a wet openbare manifestaties laat aan de burgemeester discretionaire ruimte om niet aangemelde betogingen te (doen) beëindigen. De bepaling spreekt immers van: kan opdracht geven de betoging ter stond te beëindigen o.a. indien de vereiste kennisgeving niet is gedaan. Levert nu de enkele overtreding van de aanmeldingsplicht als zodanig al een grond voor ontbinding op, zelfs als de manifestatie op zich zelf verder geen hinder veroorzaakt? Uit art. 9 Grondwet jo. art. 2 Wom volgt dat deze bevoegdheid alleen kan worden aangewend 'ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden'. Hoe verdraagt zich in deze systematiek de ontbinding van een niet-aangemelde betoging waarbij geen inbreuk wordt gemaakt op de in art. 2 Wom genoemde belangen, zoals in deze casus het geval lijkt? Dit vraagstuk wordt in de memorie van toelichting bij de Wom opgelost door de aanname dat het bij de overtreding van de aanmeldingsplicht gaat 'om overschrijding van beperkingen in ruime zin die door de gemeentelijke overheid (mede) met het oog op de betrokken manifestatie zijn vastgesteld; bij het stellen van die beperkingen zijn de in art. 2 genoemde belangen reeds meegewogen.' Met een beroep op deze wetshistorie sauveert de Hoge Raad de redenering van het hof in R.O. 4.4.

5 Het is echter maar de vraag of deze wetshistorische argumentatie anno 2006 nog wel houdbaar is. Laten we voorop stellen dat ze in ieder geval allesbehalve bevredigend is. Het betekent namelijk dat de burgemeester het zwaarste handhavingsinstrument uit de kast mag halen terwijl er feitelijk niets aan de hand is, althans vanuit het perspectief van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een andere wetsuitleg is om meerdere redenen aangewezen. Ten eerste geldt ook bij de gebruikmaking van een bevoegdheid als die van art. 7 Wom de bestuursrechtelijke eis van minimale belangen aantasting. Als een bestuursorgaan de mogelijkheid heeft om met minder ingrijpende middelen zijn doel te bereiken, dient het in beginsel daarvoor te opteren – zeker als er een fundamentele norm zoals de uitoefening van een grondrecht op het spel staat. Het toepassen van de ontbindingsbevoegdheid als atavistische reflex op niet naleving van de kennisgevingsplicht dient niet per definitie de in art. 9 lid 2 Gw (en art. 2 Wom) genoemde belangen. Het feit dat een gemeente ter behartiging van de in de Grondwet genoemde belangen in abstracto een kennisgevingsplicht voorschrijft, impliceert nog niet dat een ontbinding in concreto ook dat belang dient. Wel is het zo dat bij een niet (tijdig) aangemelde demonstratie een gedwongen beëindiging eerder in beeld komt dan bij een wel aangemelde betoging. Op die laatste manifestatie heeft de burgemeester zich immers goed kunnen voorbereiden door bijvoorbeeld te zorgen voor de juiste hoeveelheid politie. Door de onmogelijkheid van een adequate voorbereiding roepen de demonstranten een risico over zich zelf af. Als blijkt dat de demonstratie niet in goede banen kan worden geleid, is dat een argument om haar te ontbinden. De noodgedwongen beëindiging van een dergelijke betoging is echter principieel iets anders dan een reflexmatig verbod. Ook vanuit verdragsrechtelijk perspectief dient de wetshistorische redenering te worden afgewezen. Indien er geen sprake is van concrete (dreigende) overlast dient ernstig betwijfeld te worden of een beëindiging van een manifestatie noodzakelijk is ter beperking van het door art. 10 en 11 EVRM beschermde recht tot betoging. Een pressing social need laat zich in het geval van een in omvang bescheiden betoging die rustig verloopt niet construeren.

6 Dat het ook heel anders kan, bewijst de rechtsontwikkeling in Duitsland. Ook daar is het demonstratierecht zoals vastgelegd in art. 8 Grundgesetz uitgewerkt in een formele wet, te weten de Gesetz über Versammlungen und Aufzüge. Par. 14 van deze wet verplicht organisatoren om een betoging minimaal 48 uur van te voren aan te melden. Evenals de Wom bevat ook de Duitse regeling een bevoegdheid tot ontbinding van een betoging indien die niet is aangemeld. Deze regeling wordt echter anders toegepast dan de Wom. In 1985 maakt het Bundesverfassungsgericht met behulp van van grondwetsconforme interpretatie al een uitzondering voor de zogenaamde spontane manifestatie. In 1991 komt daar de zeer kort van te voren georganiseerde betoging

Untitled

nog bij: ook die mag niet ontbonden worden vanwege de enkele grond dat zij niet is aangemeld. Vanwege het principiële belang van deze jurisprudentie geven we het redengevende citaat weer: Die Anmeldepflicht erstreckt sich nach seinem Wortlaut unterschiedslos auf sämtliche Versammlungen unter freiem Himmel. Das kann jedoch, wie das Bundesverfassungsgericht schon früher festgestellt hat, nicht für Spontanversammlungen gelten. Darunter sind Versammlungen zu verstehen, die sich aus einem momentanen Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickeln. Eine Anmeldung ist hier aus tatsächlichen Gründen unmöglich. Ein Beharren auf der Anmeldepflicht des § 14 VersG müsste folglich zur generellen Unzulässigkeit von Spontanversammlungen führen. Das wäre mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 350 f.). Dagegen ist bisher nicht entschieden worden, wie es sich mit sogenannten Eilversammlungen verhält. Darunter werden Versammlungen verstanden, die im Unterschied zu Spontanversammlungen zwar geplant sind und einen Veranstalter haben, aber ohne Gefährdung des Demonstrationsszwecks nicht unter Einhaltung der Frist des § 14 VersG angemeldet werden können. Würde gleichwohl auf der in § 14 VersG vorgeschriebenen Frist beharrt, so hätte das zur Folge, dass auch Eilversammlungen von vornherein unzulässig wären. Dieses Ergebnis wäre aber gleichfalls mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unvereinbar. Anders als bei Spontanversammlungen ist bei Eilversammlungen allerdings nicht die Anmeldung überhaupt, sondern lediglich die Fristwahrung unmöglich. Daher bedarf es hier keines Verzichts auf die Anmeldung, sondern nur einer der Eigenart der Versammlung Rechnung tragenden Verkürzung der Anmeldefrist. Eilversammlungen sind bei verfassungskonformer Interpretation von § 14 VersG folglich anzumelden, sobald die Möglichkeit dazu besteht. Regelmäßig wird das etwa zeitgleich mit dem Entschluss, eine Versammlung zu veranstalten, spätestens mit dessen Bekanntgabe der Fall sein (Uitspraak van 23 oktober 1991, BVerGE 85, 69)

In de hier geannoteerde zaak blijkt overigens niet waarom de demonstranten hebben afgezien van de voorgeschreven kennisgeving. Het lijkt er nog het meeste op dat de demonstranten in de veronderstelling verkeren slechts bezig te zijn met het uitoefenen van het recht op vrije meningsuiting. Zo vreemd is dat niet gezien het soms flinterdunne onderscheid tussen dit grondrecht en dat van betogen. Of het om een spontane betoging of om een – wat onze oosterburen noemen – Eilversammling gaat, blijkt voor de politie ook helemaal niet relevant. Op een ontkennend antwoord op de vraag van de politie of de demonstranten over een vergunning beschikken, volgt onmiddellijk het bevel om de actie te beëindigen. Alleen al gezien de formulering van art. 7 WvM is dat onjuist. De meer gedifferentieerde benadering – die overigens in de literatuur al veel langer wordt verdedigd (zie W.N. Ferdinandusse, 'De strafbaarheid van een grondrecht, de Wet openbare Manifestaties en het grondwettelijk karakter van de betoging', NJB 2001, p. 615-619) – doet meer recht aan het belang van een fundamenteel grondrecht als het recht tot betoging dan een digitale aanpak.

7 Dat een goede regulering van het recht van vergadering en betoging ook internationaal van belang wordt geacht, bewijst een bijeenkomst in Warschau van 16 oktober 2006. Deelnemers uit een groot aantal landen en maatschappelijke organisaties uit Europa en Noord-Amerika spraken hier over een ontwerp Guidelines on freedom of Assembly. Het betreft hier richtlijnen die houvast beogen te geven bij het opstellen van wetgeving op dit terrein; zij zijn ontworpen door een expertgroep onder auspiciën van de Office of Democratic Institutions and Human Rights van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking (OVSE). Blijkt er over de mogelijke inhoud van wetgeving (mate van detaillering, problematiek van tegenbetogingen) ook verschil van inzicht te bestaan, dat geldt niet of nauwelijks voor de in de richtlijnen voorgestane gedifferentieerde benadering van spontane manifestaties: It is important that the law does not stifle spontaneous demonstrations by unnecessarily restrictive provisions, including those concerning the requirement of prior notice. It is recommended that the law provide for exceptions from the requirement of prior notification where giving a prior notification is altogether impracticable, thus making allowance for spontaneous events.

J.G. Brouwer en A.E. Schilder

*[1] Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de

Untitled

Rijksuniversiteit Groningen en mr. A.E. Schilder is hoofd Constitutioneel Beleid van de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en parttime universitair hoofddocent staat- en bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden.

*[2] Aanvankelijk bevatte de wet een bepaling waarin het begrip manifestatie werd omschreven. Deze is geschrapt omdat daaronder verschijnselen van zo verschillend karakter werden begrepen dat deze bij nader inzien niet in één universele regeling konden worden vervat: Kamerstukken II, 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 3.

*[3] Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 1.

*[4] Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 4.

*[5] Zie voor een overzicht van de wetsgeschiedenis A.E. Schilder Het recht tot vergadering en betoging, een vergelijkende studie naar het Nederlandse en Westduitse recht, Arnhem 1989, p. 19-24.

*[6] Kamerstukken II, 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 8, 9. Zie voorts A.E. Schilder a.w. p. 68 en 87.

*[7] Art. 1 van het oorspronkelijk ontwerp van wet, Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nrs 1, 2.I

*[8] Kamerstukken II, 1987/88, 19 427, nr. 8, p. 3.

*[9] Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 8.

*[10] Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nr. 3, p. 15.

*[11] Zie ook EHRM 25 augustus 1993, Appl. nr. 13308/87, Series A, no. 266-B (Chorherr tegen Oostenrijk), waarin het uitdelen van pamfletten door twee personen die zichzelf hadden getooid met vergrotingen van die pamfletten op hun rugzakken, wordt aangemerkt als 'demonstration' (par. 32) die op grond van art. 10 lid 2 EVRM als 'lawful manifestation' aan beperkingen kan worden onderworpen. Zie over dit arrest uitgebreider nr. 45 e.v.

*[12] Kamerstukken II 1987/88, 19 247, nr. 9.

*[13] Het hof stelt dit vast zonder aan te geven aan welk bewijsmiddel het dit gegeven heeft ontleend (vgl. HR 24 juni 2003, NJ 2004, 165(m. nt. JR) r.o. 4.2). Nu verdachte kennelijk van de juistheid daarvan uitgaat en daartegen geen middel is gericht laat ik dit punt rusten.

*[14] Kamerstukken II 1985/86, 19 427, nr. 3 p. 20-21.

*[15] Art. 10 APV 's-Gravenhage komt op dit punt overeen met de modelverordening van de Vereniging Nederlandse gemeenten, art. 2.1.2.2.

*[16] Dat strookt met de positieve verplichting die Staten hebben om het betogingsrecht van burgers te garanderen, vgl. EHRM 21 juni 1988 (Plattform Ärzte für das Leben tegen Oostenrijk), Series A no. 139, par. 32 en 33.

*[17] In een voorstel aan de gemeenteraad tot wijziging van art. 10 APV 's-Gravenhage d.d. 28 mei 2002, wordt ten onrechte gesteld dat de WOM bepaalt dat de organisator van een manifestatie aan de burgemeester daarvan kennis moet geven en wordt dus geheel aan de door de wetgever bedoelde afweging van belangen voorbijgegaan. Zie Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96 193_0 202 528, te vinden via de site van de Gemeente Den Haag: www.denhaag.nl, Politiek en Bestuur, zoekstelsel Bestuurlijke stukken, waar ook de volledige APV 1982 en de toelichting daarop zijn te vinden, alsmede de talloze wijzigingen op onderdelen daarvan.

*[18] EHRM 25 augustus 1993, Chorherr tegen Oostenrijk, Series A, no. 266-B.

*[19] P. van Dijk en G.J.H. van Hoof, Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, third edition, p. 568, 569.

*[20] In par. 30 wordt door de regering van Oostenrijk naar voren gebracht dat het gedrag van klager al had geleid tot bedreigingen aan zijn adres door het publiek.

*[21] Vergelijk HR 11 december 1990, NJ 1991, 423 en HR 24 september 2002, NJ 2003, 80(m. nt. YB).

*[22] Raadsvoorstel 115-2002, RIS 96 193_0 202 528, te vinden via de site van de Gemeente Den Haag: www.denhaag.nl, Politiek en Bestuur, zoekstelsel Bestuurlijke stukken.

*[23] Het hof heeft terecht de verbindendheid van de onderhavige verordening beoordeeld ongeacht de vraag of de verdachte daartoe een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijk rechtsgang openstond c.q. was benut: HR 24 september 2002, NJ 2003, 80, (m. nt. YB), r.o. 3.5, HR 11 oktober 2005, LJN AS9224, r.o. 3.7.2.

*[24] Art. 10:3 heeft alleen betrekking op besluiten, in art. 1:3 lid 1 Awb gedefinieerd als schriftelijke beslissingen van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. In art. 10:12 Awb wordt bepaald dat de

Untitled

bepalingen met betrekking tot mandaat ook van toepassing zijn in het geval dat een bestuursorgaan machtiging verleent tot het verrichten van handelingen, die geen besluit zijn, waarbij onder meer gedacht kan worden aan niet-schriftelijke beslissingen die wel een publiekrechtelijke rechtshandeling zijn. Gemakshalve wordt hier ook gesproken van mandaat. Zie ook S.E. Zijlstra e.a., Mandaat en delegatie, Algemeen bestuursrecht 2001, deel 5, Boom, Den Haag, 2001, p. 178 e.v.

*[25] Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 170.

*[26] Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 172. Hier heeft de minister denkelijk het oog op de bevoegdheden met betrekking tot de kennisgevingsprocedure en op de mogelijkheid tijdens een betoging aanwijzingen te geven voor een ordelijk verloop daarvan.

*[27] Kamerstukken II, 1993/94, 23 700, nr. 5, p. 85.

*[28] Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nr. 3 p. 10.

*[29] Zie Kamerstukken II, 1986/87, 19 427, nr. 5, p. 10.

*[30] Kamerstukken II, 1985/86, 19 427, nr. 3 p. 10.

*[31] Zie over de betekenis van het aan banden leggen van de beoordelings- of beleidsvrijheid van de gemandateerde voor de toelaatbaarheid van het mandaat H.E. Bröring in het losbladige Samsom Handboek Algemene Wet Bestuursrecht, aant. 1 op art. 10.3 supplement oktober 2003. Voorts over de instructiebevoegdheid van de mandaatgever S.E. Zijlstra in de losbladige Kluwer-uitgave Praktijkboek Bestuursrecht, VI, 3.6.1, supplement 69, mei 2001.

*[32] Uit de toelichting op het voorstel tot wijziging van art. 10 APV d.d. 8 juni 2002 krijg ik de indruk dat per geval wordt gemandateerd. Dan is een schriftelijk mandaat strikt genomen niet noodzakelijk; vergelijk art. 10 lid 2 Awb. De politie werkt hier immers onder verantwoordelijkheid van de burgemeester: art. 12 lid 1 Politiewet.

*[33] Een stuk waaruit dat – al dan niet mondeling verstrekte – mandaat blijkt heb ik bij de processtukken niet aangetroffen.

*[34] P. 4.